Comisión de Hacienda
Carpeta Nº 471 de 2010

Versión Taquigráfica N° 572 de 2011

DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE PERSONAS JURÍDICAS TITULARES DE EMPRESAS INSTALADAS EN ZONA FRANCA

Derogación del artículo 102 de la Ley Nº 18.083

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de junio de 2011

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante José Carlos Cardoso.
MIEMBROS:	Señores Representantes Pablo D. Abdala, Alfredo Asti, Gustavo Bernini, Irene Caballero, Lourdes Ontaneda, Andrés Lima, Gonzalo Mujica, Iván Posada y Alejandro Sánchez.
INVITADOS:	Por la Cámara de Zonas Francas del Uruguay, señores contador Orlando Dovat, Vicepresidente; ingeniero Roberto Yanuzzi, Director; doctor Leonardo Costa, asesor legal - jurídico.; contadores Víctor Meerovich y Diego Licio, socios y asesores.

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Cámara de Zonas Francas, integrada por el contador Orlando Dovat, Vicepresidente; el ingeniero Roberto Yannuzzi, Director, y los asesores, contadores Víctor Meerovich y Diego Licio, y los doctores Carlos Garderes y Leonardo Costa. El motivo de la convocatoria es conocer su punto de vista respecto al proyecto de ley a consideración referido a "Desarrollo de actividades de personas jurídicas titulares de empresas instaladas en Zona Franca". Quiero recordar que se les han enviado las versiones taquigráficas de las sesiones anteriores en las que se ha realizado un intercambio de ideas, el artículo único con iniciativa del Poder Ejecutivo y un aditivo que se presentó la semana anterior en el marco del debate de este tema.

SEÑOR DOVAT.- Les agradezco mucho que nos den la oportunidad de expresar nuestra visión respecto a este proyecto de modificación de la Ley de Zonas Francas, Ley Nº 15.921. Esta ley ya tiene veinticinco años de aplicación y, realmente, ha sido un éxito en cuanto a generación de empleo, de producto bruto y de actividades que le han aportado al país, así como también en cuanto al aporte de empresas extranjeras que han venido a radicarse aquí en función de este régimen.

La verdad es que la exposición la va a hacer el doctor Licio, quien tiene los elementos más adecuados luego de una discusión interna bastante fecunda.

SEÑOR LICIO.- Antes que nada, la Cámara agradece enormemente la oportunidad que nos han brindado de participar en esta instancia para efectuar nuestros comentarios y realizar nuestro aporte al debate de este proyecto de ley que, como decía el Vicepresidente de la Cámara, el contador Dovat, es realmente una modificación significativa en un régimen que ha sido y es muy positivo y que atrae a muchísimas inversiones.

Nuestra intención es que con nuestros aportes podamos robustecer y mejorar, en lo posible, lo que ustedes luego consideren en el análisis del tema.

En primer lugar, quería repasar el proyecto que nos llegó por el que se deroga el artículo 102 de la Ley Nº 18.083. Inmediatamente, se propone una modificación del literal C) del inciso primero del artículo 2º de la Ley Nº 15.921, que dice: "C) Prestación de todo tipo de servicios, no restringidos por la normativa nacional, tanto dentro de la zona franca como desde ella a terceros países. Se consideran comprendidas en el presente literal, las prestaciones de servicios dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios de otras zonas francas".

Entendemos que los motivos que impulsan la derogación de este artículo 102 y la modificación de la Ley Nº 15.921 son fundamentalmente para tratar de eliminar las empresas sin sustancia económica en las zonas francas lo que nos ha sido comunicado en reiteradas oportunidades por las autoridades del Área Zonas Francas, así como evitar que se conceda la calidad de usuario a algunas empresas que luego desarrollan el cien por cien de su actividad en el exterior.

Antes de hacer algunos comentarios al texto, nos gustaría mencionarles que la Cámara de Zonas Francas del Uruguay está totalmente de acuerdo con esos objetivos que impulsa esta modificación legislativa. Creemos que combatir a las empresas que no tienen sustancia económica es algo positivo y moderno, según las tendencias legislativas a nivel internacional, tanto tributarias como de derecho comercial. En ese sentido, en algunas oportunidades, la Cámara se ha aproximado al Director del Área Zonas Francas, el señor Antía, y le ha manifestado no solo un total apoyo sino también ha ofrecido su colaboración para que cada uno de los integrantes de la Cámara muchos de los cuales son explotadores de las principales zonas francas de nuestro país o usuarios directos que tienen muchos usuarios indirectos proceda a analizar sus registros internos de usuarios directos o indirectos, a efectos de ayudar a eliminar las sociedades que tienen baja sustancia económica.

Recientemente, las autoridades del Área Zona Franca y el Poder Ejecutivo emitieron el Decreto Nº 344 de 2010 y sus posteriores reglamentaciones por vía de resolución de dicha Área que, precisamente, combaten esta falta de sustancia en forma satisfactoria, con lo cual estamos totalmente de acuerdo. Creemos que el balance de esas normativas es positivo para lograr la finalidad de eliminar las empresas sin sustancia en las zonas francas. O sea que no solamente existe una disposición de nuestra parte de que esto se elimine, de que estas empresas dejen de existir, sino que además ahora hay una normativa muy especifica y explícita que exige determinados indicadores de sustancia para las renovaciones o para los nuevos contratos de usuarios que se aprueben, lo que consideramos muy positivo.

Además, también evaluamos como positivo que en este último proyecto que se acaba de presentar con la modificación del literal C) se haya dejado bien claro que se permite a los usuarios de zonas francas desarrollar actividades en otras zonas francas del país. En su momento, esto fue motivo de controversias; luego, esta situación quedó clara por la derogación del artículo 102. Pero al derogarse el artículo 102 se podría interpretar que no se vuelve tan pacíficamente a la interpretación anterior; alguien podría interpretarlo así. Por lo tanto, creemos que es muy importante dejarlo claro en el texto legal, es decir, que un usuario de zona franca puede prestar servicios o realizar actividades comerciales con otros usuarios de otras zonas francas. Reitero que esto es algo que nos parece positivo y aplaudimos que se haya incluido en este nuevo proyecto de ley que nos han presentado.

Respecto a los servicios que se realizan en el exterior o hacia el exterior, vemos que la redacción que se propone en este nuevo proyecto es más o menos la misma que existía originalmente, en la que se establece que se pueden prestar servicios de todo tipo, no restringidos por la normativa nacional, tanto dentro de la zona franca como desde ella hacia terceros países. Esto es totalmente lógico, normal, habitual de cualquier empresa que puede prestar servicios desde una zona franca o desde cualquier país o territorio franco o no franco hacia cualquier parte del mundo. Por supuesto, esto es positivo y lo compartimos.

Ahora, quiero repasar lo que establece el artículo 102, del que se propugna su derogación: "Declárase que las sociedades previstas en el artículo 17 de la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987," que solo eran las sociedades anónimas, para dejarlo claro "podrán desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional o dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios directos o indirectos de cualquier zona franca".

Nosotros consideramos que, al derogarse el artículo 102, hay que tratar de ser lo más explícito posible en cuanto a qué se quiere que se haga en las zonas francas. El artículo 102 dice: "[...] podrán desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional o dentro de cualquier zona franca en beneficio de usuarios directos o indirectos de cualquier zona franca". En lo que refiere a "cualquier zona franca en beneficio de usuarios directos o indirectos de cualquier zona franca", el proyecto recoge esta idea. Estamos totalmente de acuerdo con ello y nos parece muy positivo.

Pero en cuanto a que "podrán desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional", el nuevo proyecto calla y no dice nada sobre qué se puede hacer en el exterior. Consideramos que al derogar esta norma podría interpretarse que la nueva voluntad del Poder Legislativo es que no se puede realizar cualquier tipo de actividad en el exterior de ninguna forma.

Entonces, si se deroga esta ley, que si bien es interpretativa, nos parece que sería sano y de buena política no dejar zonas grises. La verdad es que, nos guste o no, antes de la existencia del artículo 102 había zonas grises; la interpretación de la ley antes del artículo 102 no era pacífica. Hubo varios diferendos, inclusive, algunos llegaron a nivel de los tribunales. Por lo tanto, al aprobarse esta norma declarativa, que fue el artículo 102, quedó claro que sí se podía realizar todo tipo de actividad en el extranjero. Al derogarse la norma que dice que eso se permite, puede interpretarse que eso, que antes se permitía, ya no está permitido, y no se vuelve tan pacíficamente a la interpretación original de la Ley Nº 15.921.

Aclaro que esta es una interpretación; puede haber otras que digan que al derogarse, se vuelve pacíficamente a la interpretación anterior de la Ley Nº 15.921. Pero una interpretación puede ser que no sea tan fácil volver a eso. Por tanto, consideramos que con un pequeño ajuste a la norma propuesta podrían dejar claro que es posible que un usuario de zona franca realice actividades parcialmente en el exterior. No queremos usuarios que realicen actividades cien por cien en el exterior. De hecho, creo que a ningún explotador yo no soy un explotador; soy un usuario y asesor de la Cámara le podría interesar tener usuarios que realicen actividades cien por cien en el exterior, porque su negocio es vender espacios. Realmente, a nadie le interesa llevar adelante actividades cien por cien en el exterior. Pero nos parece que tiene que quedar muy claro que se pueden realizar actividades en el exterior. ¿Por qué decimos esto? Porque nadie puede negar la internalización de los negocios a nivel mundial. Precisamente, el mundo tiende hacia eso. Nuestro país es pequeño y es mejor cuanto más abierto sea; ya lo decía el señor Vicepresidente de la República el otro día en una conferencia en el Hotel Sheraton. Necesitamos que las empresas que se instalen en el Uruguay que no solamente es bueno sino absolutamente necesario, positivo para la economía nacional tengan clarísimo que pueden realizar actividades en el exterior, aunque sea parcialmente; por supuesto, les vamos a exigir que tengan sustancia en las zonas francas, lo que es correcto que se exija para cumplir con los objetivos de la ley, que es generar empleo, aumentar exportaciones, que inspiraron al legislador que creó la Ley Nº 15.921. Sin embargo, tenemos que ser muy precisos aclaro que siempre hablo en nombre de la Cámara y parece natural y deseable que quede bien claro que se pueden realizar actividades en el exterior.

SEÑOR COSTA.- Nosotros leímos la versión taquigráfica de la discusión que se dio en la sesión anterior y estamos en la misma línea de lo planteado por varios señores Diputados. Si mal no recuerdo, los señores Diputados Asti, Mujica y Posada se refirieron al tema. Aquí se trata de que la actividad principal está dentro de zona franca y se desarrollan algunos servicios en el exterior, porque es natural que así suceda. Si dejamos la redacción propuesta, se genera la siguiente duda: si derogamos el artículo 102, ¿no puedo hacer nada en el exterior? ¿No puedo tener, por ejemplo, un agente de ventas en el exterior? Creo que esa no es la voluntad por lo que surge de la propia discusión. |11:06:49| La idea de la Cámara es no prohibir eso, porque entendemos que es bueno para el país podríamos mencionar un montón de ejemplos, y creo que estamos en la misma tesitura; lo hemos discutido con el Poder Ejecutivo. Nos parece que con algún ajuste al texto propuesto quedaría claro que todos podemos estar tranquilos de que estamos viviendo en un territorio de seguridad jurídica, tanto el Poder Ejecutivo con el que tenemos un diálogo permanente, los usuarios, los explotadores y, finalmente, los inversores que trabajan allí.

SEÑOR LICIO.- Queremos plantear algunos ejemplos que hemos extraído de la experiencia práctica de la Cámara de empresas que realizan sus actividades parcialmente en zona franca y parcialmente en el exterior y que, según alguna interpretación de la redacción actual, podrían quedar en una zona gris, que nos parece incómoda y totalmente innecesaria. Podría ser el caso de una empresa extranjera que compra software uruguayo a un usuario de zona franca que se dedica a desarrollar software, a nuestro juicio, una actividad muy positiva para la economía nacional. En una primera instancia, habrá analistas de sistemas e ingenieros de la empresa uruguaya de software que tendrán que relevar datos y viajar al exterior a hacer entrevistas con los clientes para entender cómo funciona la empresa, sus procesos y demás, para poder desarrollar el software. Allí existe una actividad que la empresa realiza en el exterior y tiene que quedar claro que puede hacerlo.

En base a esas informaciones, el software será desarrollado por ingenieros contratados en Uruguay y que trabajan dentro de la zona franca; desarrollarán ese software dentro de la zona franca. Luego, habrá que instalar ese software en el exterior, de manera que habrá que viajar nuevamente a las oficinas del cliente y hacer la adaptación del software que se creó en términos teóricos a la realidad práctica de la empresa. Y después habrá asistencia posventa permanente cualquiera que haya instalado un software sabe que la asistencia posterior es muy importante; parte de esa asistencia se dará desde la zona franca, con actividades complementarias, y otra parte se realizará en el exterior.

Este es un ejemplo típico de usuarios que existen hoy o de potenciales usuarios que como país podemos llegar a querer captar en el futuro que, en nuestra opinión, deberían tener las reglas bien claras

Otro caso podrían ser las empresas de consultoría en el área logística, sector que se ha desarrollado fuertemente en nuestro país en los últimos años, por distintas ventajas geográficas y de conocimiento que poseemos, por suerte. Por ejemplo, en una primera etapa, profesionales logísticos uruguayos brindan conferencias internacionales en un país "B" o "C", donde ofrecen las ventajas que brinda Uruguay. Esa es una actividad que se desarrolla enteramente en el exterior. Después hay otra etapa en la que una empresa de un país extranjero que participó de esa conferencia en un tercer país extranjero contrata los servicios de una empresa de zona franca para que le desarrolle la consultoría en el área logística. A partir de allí, se elabora todo el anteproyecto, los materiales, las presentaciones, los informes, etcétera, dentro de la zona franca, por parte de profesionales logísticos con experiencia de nuestro país, que son captados aquí y que trabajan dentro de la zona franca. Desarrollan un proyecto que luego es llevado al exterior e implementado allí. Entonces, hay una parte del servicio, de gran valor agregado, que se desarrolla dentro de la zona franca y otra, también de gran valor agregado, que necesariamente debe desarrollarse en el exterior; es sano y natural que así sea.

No quiero aburrirlos, pero tenemos otros ejemplos, como el de una empresa que desarrolla proyectos y direcciones de obra de arquitectura. Hay usuarios que desarrollan proyectos para empresas en Dubai. Van hasta allí, ven el terreno, se entrevistan con sus clientes, les preguntan qué es lo que quieren, hacen relevamientos, recaban toda la información que necesitan para hacer sus proyectos de ingeniería y de arquitectura. Luego, traen esa información, se sientan con los ingenieros y arquitectos en la zona franca, y hacen todo el desarrollo de los anteproyectos, de los proyectos, etcétera. Después, tienen que mudarse nuevamente al lugar de destino donde se va a desarrollar la obra para dirigirla, para controlar, monitorear y demás.

Otros ejemplos podrían ser los servicios de auditoría, de inventarios, contables, que a veces requieren la presencia en los dos lugares.

Si quieren, podemos dejarles un material preparado por la Cámara en la que figuran estos ejemplos gráficos, que ilustran bastante bien lo que queremos expresar.

SEÑOR DOVAT.- Solo quiero ilustrar un poco más los ejemplos que está dando el contador Licio.

Esta actividad en dos lugares, en el exterior y en la zona franca, es lo normal para cualquier empresa globalizada en el mundo de hoy, que pretende estar integrada. Lo difícil de todo esto es ingresar en aquello de la sustancia. ¿Cómo medimos si tiene o no sustancia la actividad en el Uruguay? Podríamos medirla según la cantidad de gente. ¿Tiene que haber gente? Sí; tiene que haber gente. ¿Tiene que haber una oficina? Sí; tiene que haber una oficina. ¿Tiene que haber elementos tangibles? Por supuesto, tiene que haber y tiene que ser demostrable. Pero, ¿es un problema de cantidad de gente? ¿Está bien que tenga veinte personas en zona

franca y uno afuera? ¿Está mal que tenga doscientos afuera y veinte en zona franca? Eso es lo más difícil, porque muchas veces lo sustancial de un trabajo es lo que se desarrolla en el país, que además representa un valor agregado. Si una empresa que trabaja en el mundo tiene doscientas veinte personas y veinte trabajan en Uruguay, para nuestro país está bien. Estamos conformes porque se generaron veinte empleos en Uruguay. Sin embargo, este es un punto muy complejo, en el que el Área Zonas Francas y el Poder Ejecutivo siempre están atentos. Es así que quedan los expedientes a la espera de su aprobación.

Hago esta aclaración porque a continuación vamos a ingresar en nuestra propuesta. Verán que no proponemos determinar la cantidad de metros ni de personas, sino que haya una actividad, dejando la decisión prácticamente en manos de la autoridad administrativa, porque nos parece que va a ser realmente muy difícil, en términos legislativos, que a través del artículo de una ley se ingrese en mayorías de determinado tipo de actividades que se realicen en el país, y que luego se comprueben.

SEÑOR LICIO.- Para reforzar el concepto de la importancia que tiene dejar claro que una empresa usuaria de zona franca tiene que poder realizar actividades en el exterior, quiero recordar un caso concreto. Cualquier empresa chica, mediana o grande de nuestro país siempre tiene posibilidades de realizar actividades en el exterior.

Quiero hacer hincapié en algo muy importante. A una usuaria de zona franca que realiza actividades en el exterior no le concedemos ninguna exoneración. Una no usuaria de zona franca que realiza actividades en el exterior no paga ningún impuesto en Uruguay por ello, dado que tenemos un régimen territorial de las rentas. Entonces, no estamos dando ninguna ventaja a una usuaria cuando le concedemos la calidad de usuaria y le permitimos hacer actividades en el exterior. Normalmente, ninguna de las dos, usuaria o no usuaria, va a pagar impuestos en Uruguay por las actividades que realice en el exterior. Los que van a cobrar impuestos son los otros países en los que desarrollen las actividades. Los fiscos de todos esos países a través de normas de precios de transferencia o de retención de impuesto a las ganancias en los pagos que realizan, entre otras se aseguran muy bien de que esas empresas extranjeras paguen los impuestos, así como Uruguay, por ejemplo, con el Impuesto a las Renta a los No Residentes, garantiza que una empresa extranjera que realiza actividades aquí pague sus impuestos.

Lo que quiero dejar claro es que permitir a una empresa usuaria de zona franca hacer negocios en el exterior no significa concederle ninguna exoneración, ni darle nada especial, nada que no tenga una empresa común uruguaya, porque una empresa común uruguaya que realiza actividades en el exterior no paga impuestos.

Entonces, simplemente con el objetivo de dar seguridad jurídica a los usuarios actuales, a los explotadores, a los futuros inversores en las zonas francas, que tanto atraen negocios e inversiones, así como también a los organismos públicos de contralor y privados que muchas veces se encuentran con dificultades por eso también se promueve la derogación del artículo 102; en las versiones taquigráficas figuran las palabras del señor Antía, quien manifestaba las dificultades que en algún momento tenía con algunos empresarios y demás, creemos que sería bueno modificar un poquito el texto propuesto para dejar claro que las empresas de zona franca pueden realizar actividades en el exterior.

¿Cuál es la única modificación que proponemos? Sugerimos dejar el texto del artículo tal como está, pero con un agregado. Al final del texto, luego de "en beneficio de usuarios de otras zonas francas", cambiaríamos el punto por una coma y agregaríamos: "así como las actividades de cualquier tipo (comerciales, industriales o de servicios) que se desarrollen parcialmente en el exterior en cumplimiento del objeto social o del contrato del usuario directo o indirecto". Hago hincapié en que decimos "parcialmente". Quiere decir que estamos obligando a la empresa usuaria de zona franca a realizar actividades en la zona franca, para garantizar los objetivos que la ley previó en el momento de su creación, que es el desarrollo del empleo nacional y demás. De manera que no habrá empresa sin sustancia, porque esto no lo permitiría, pero queda claro que pueden realizar parcialmente actividades en el exterior.

En nuestra opinión, con este agregado quedaría claro que una empresa usuaria de zona franca no solamente puede prestar servicios desde la zona franca hacia el exterior, sino que también puede prestar servicios parcialmente en el exterior. Reitero que no le estamos concediendo ninguna exoneración; no estamos cediendo ninguna tributación por permitir eso a una empresa usuaria de zona franca, porque si una sociedad normal hiciera esa actividad no pagaría impuestos en Uruguay. Entonces, no vemos qué puede animar al Parlamento a quitar la posibilidad a una empresa usuaria de zona franca a realizar esa actividad en el exterior.

SEÑOR COSTA.- Dado que hablamos del contrato del usuario directo o indirecto, es importante tener en cuenta que será el Área Zonas Francas la que verá el proyecto de negocio que presentará el usuario, en el que dirá que va a realizar una actividad en Uruguay, para la que va a contratar personal el decreto establece que es necesario contar con personal y espacio físico y que, además, desarrollará parcialmente una actividad en el exterior. Y será el Poder Ejecutivo el que pruebe que ese "parcialmente" es solo "parcialmente" o si se está queriendo pasar de la raya. Creo que con esto estamos dando una garantía al Poder Ejecutivo, en el sentido de que al momento de estudiar cada uno de los proyectos de negocios eventualmente pueda decir: "Me parece que lo que usted quiere es aplicar el artículo 102 viejo, por lo cual no le voy a conceder el contrato". Creo que las dos partes vamos a actuar de buena fe, tanto el sector privado cuando pida la aprobación, como el Poder Ejecutivo, cuando diga: "Señor, lo que usted me está planteando no es un proyecto que al Poder Ejecutivo y al país le interese".

SEÑOR LICIO.- Consideramos que con esta redacción no se pierden los objetivos perseguidos por el Poder Ejecutivo en el planteo de la modificación. Además, se mantiene que las sociedades de zona franca deben tener una sustancia importante además, esto ya fue regulado con otras normas y que no pueden realizar el ciento por ciento de sus actividades en el exterior.

Por otra parte, entendemos que da garantías al sector y robustece jurídicamente el régimen de zonas francas, lo cual ayuda mucho a la atracción de inversiones y a la tradición de seguridad jurídica en nuestro país.

SEÑOR ASTI.- Quiero hacer algunas reflexiones, luego de escuchar la exposición de los integrantes de la Cámara de Zonas Francas del Uruguay.

Obviamente, la intención del artículo 102 fue precisar la posibilidad de que se realizaran actividades fuera del territorio nacional y de una zona franca a otra zona franca. De la presentación que hicieran los delegados del Ministerio de Economía y Finanzas, cuando nos visitaron en la reunión anterior, surge claramente que a través de la declaración del artículo 102 de la Ley de Reforma Tributaria que, en definitiva, realizó el Parlamento se posibilitó que se exigiera a la Administración que se otorgara contratos de usuarios de zonas francas a personas jurídicas que iban a realizar la parte sustancial de sus actividades fuera del país, dejando de lado el objetivo de la Ley de Zonas Francas como lo decían los integrantes de la delegación de generar empleo y actividades en el país.

Y era muy difícil limitar esa posibilidad por resolución administrativa, dado que como la ley establecía que se podrían desarrollar todo tipo de actividades fuera del territorio nacional, podía interpretarse y así lo hicieron algunos interesados que podían tener una sede en zona franca, pero realizar todas las actividades fuera del territorio nacional.

La otra parte, referida a las actividades de usuarios de una zona franca a otra, es lo que recoge el actual aditivo al proyecto, y creo que hay conformidad de ambas partes. Fue uno de los puntos que surgió en la discusión, pero creemos que con el aditivo propuesto queda solucionado. De manera que no hay discusión en cuanto a la posibilidad de realizar actividades de una zona franca a otra.

Nos sigue quedando pendiente de resolución de la posibilidad de realizar actividades fuera del territorio nacional, no solamente fuera de la zona franca. Y volvemos al principio. Nosotros intentamos buscar alguna redacción que pudiera definir lo sustancial, lo primordial, lo esencial, pero no encontramos un texto en el que quedara claro el propósito de mantener los objetivos que establece el artículo 1º de la Ley de Zonas Francas.

Acabamos de escuchar la propuesta de la Cámara, que seguramente analizaremos más en profundidad y consultaremos también con la visita prevista a posteriori de las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas

La propuesta de la Cámara de Zonas Francas, relativa a incluir en la redacción de esta norma que podrán realizar parcialmente actividades comerciales, industriales y de servicios creo que nos remite al tema del inicio, porque esa parcialidad que se da a la realización de esas tareas en el exterior también puede ser utilizada de la misma manera en que fue usado el artículo 102. En realidad, un empresario puede realizar sus actividades comerciales o industriales en el exterior y llevar a cabo una actividad de servicio, prácticamente insignificante, en el país, y con esto cumplir con lo que la ley establece. Creo que la ley anterior ya permitía

esto; la realidad económica que es esencial en este sentido ya permitía que las empresas realizaran estas actividades.

Por supuesto, nadie intenta limitar que las consultorías o los estudios de arquitectura realicen actividades en el exterior; creo que la derogación del artículo 102 de la Ley Nº 18.083 no está planteada en ese sentido. Lo que se busca, amparados en una extensión del criterio de que deben estar instaladas en el país y generar empleo y actividad en el país, es que las empresas no puedan realizar actividades en el exterior.

De todos modos, tenemos dudas con respecto a la redacción que acaba de presentar la Cámara; la tendremos que analizar a la luz de todo el contenido de la ley y consultarla con el Poder Ejecutivo, aunque seguimos manteniendo nuestra postura. Si bien ahora se pretende incluir el término parcial, creo que al establecer que esas empresas deben realizar alguna actividad en el país no necesariamente se está cumpliendo con el objetivo de que debe tener aquí la parte sustancial. Sabemos que es muy difícil distinguir lo principal de lo accesorio y esclarecer los motivos que pueden llevar a una empresa a radicarse en el país, más allá de que se obtienen algunas ventajas al instalarse en una zona franca uruguaya y se benefician de exoneraciones. De todos modos, pensamos que eso no contribuye realmente a generar el aporte a la economía del país que significa el nivel de empleo o de exportaciones, que son los fundamentos de la ley de zonas francas.

SEÑOR MUJICA.- Creo que todos tenemos claro lo que no queremos que pase, y es que una empresa compre granos en Argentina, los venda en China, facture en Ciudad Vieja y se exonere en zona franca; no queremos que pase eso, es decir, que la actividad quede en el aire.

Por supuesto, también sabemos que si hay zona franca, no solo tenemos que admitir la actividad en el exterior, sino que es lo razonable, porque si le impedimos a las empresas que realicen sus actividades en zonas no francas, ¿dónde las van a llevar a cabo? La única solución sería trasladar a la población a la zona franca. Por lo tanto, en ese sentido no hay contradicciones.

Entonces, el problema está girando en torno a la esencialidad de la actividad, es decir, qué es lo que determinamos como actividad principal.

Los integrantes de la Cámara presentaron una propuesta de redacción, y en ella trasladaron el eje del tema a la palabra "parcialmente", y creo que, en la medida en que podamos determinar que la parcialidad no implica mayor parte, me parece que nos vamos acercando a lo que queremos lograr, sobre todo, a lo que queremos evitar.

Obviamente, la propuesta planteada por la Cámara deberá ser consultada con el Ministerio de Economía y Finanzas, pero quizás haya que abrirla un poco más y determinar que ese "parcialmente" no implique la actividad principal. De todos modos, al final de todo, como la ciencia económica parece que no tiene la determinación de esencialidad, un administrador deberá tomar la decisión en cada caso. Eso es inevitable, pero lo que queremos es que la ley deje claro lo que no puede pasar más y permita que lo que va a suceder esté dentro de límites que a todos nos parecen convencionalmente razonables en este momento.

Por lo tanto, pienso que la propuesta es de recibo, aunque propongo que se consulte a fin de llegar a una formulación con respecto a este concepto que nos deje a todos más tranquilos.

SEÑOR ABDALA.- Mi intervención va en la misma línea de la del señor Diputado Mujica.

Me parece que la redacción que acabamos de recibir mejora significativamente la que estábamos analizando con anterioridad. Por supuesto, habrá que meditarla y consultarla con el Poder Ejecutivo, pero me da bastante satisfacción lo digo con franqueza por varias razones. En primer lugar, creo que debemos definir lo que queremos hacer, cuál es el objetivo que estamos persiguiendo. A partir de la propuesta inicial del Poder Ejecutivo, que era la simple y llana derogación, surgió en el ámbito de la Comisión que eso podría llevarnos a la circunstancia de prohibir, anular o condenar desde el punto de vista de la imprevisión legislativa actividades legítimas que se desarrollan en el exterior, lo que no necesariamente significa que la condición de usuarios de zona franca sea simplemente ficticia. Y a partir de allí se disparó esta discusión.

Creo que debemos hacer algo en esta materia porque la incertidumbre que se generaría con la simple derogación del artículo 102 de la Ley Nº 18.083 a esta altura está demostrada. Pienso que se demuestra con la

propia exposición de motivos. El Poder Ejecutivo habla de promover la derogación porque la vigencia del artículo 102 de la ley mencionada genera incertidumbre, pero mucha más se va a generar si lo derogamos; en todo caso es una incertidumbre que se va a resolver por la vía restrictiva, es decir, de prohibir me parece que esa sería la interpretación más lógica, en función de la exposición de motivos que acompaña al proyecto de ley cualquier actividad que se desarrolle en el exterior del país.

La redacción que acabamos de escuchar me parece que es cauta. Precisamente, la introducción del concepto de la parcialidad, o la idea de que la segunda actividad deberá desarrollarse parcialmente, me parece que se aproxima a una solución, ya que se pretende establecer que la actividad principal estará dentro del territorio nacional y la accesoria afuera. Yo estaría dispuesto, inclusive porque lo analizamos en la Comisión, a alcanzar una solución más amplia o más ambiciosa. Me parece que no sería ilegítimo plantear eso, porque la circunstancia de que la actividad principal de la empresa se desarrolle en el exterior no necesariamente indica la existencia de una conducta deshonesta o que la persona que lo hace esté utilizando el régimen de zonas francas de una forma ficticia o aparente. Eso no indica que en el territorio nacional tenga una empresa de papel y que realice su verdadero negocio en el exterior; no necesariamente tiene que ser así. También podría pensarse en una empresa que tenga su actividad principal en el exterior del país, pero que como soporte de carácter administrativo, logístico o de otro tipo a esa actividad desarrolle una tarea en zona franca. Por lo tanto, desde ese punto de vista se justifica que acceda a los beneficios de la ley de 1987. De manera que si alguna duda subsiste en mi análisis con relación a la propuesta que acabamos de escuchar es que tal vez la siga considerando en algo restrictiva de una solución que, eventualmente, podría llegar a ser más amplia, porque la casuística en esto todos lo sabemos es amplia y diversa, y me parece que por aquí seguimos restringiendo.

De cualquier manera, valoro como positiva la sugerencia y creo que soluciona de manera importante el problema ya que la anterior redacción, sin ninguna duda, dejaba vacíos y flancos que no quedaban resueltos. De todos modos, creo que debemos seguir analizándola y meditándola ya que me parece como dijo el señor Diputado Mujica que la discusión se centra en el concepto de la parcialidad, de la "accesoriedad" o de la "principalidad" de la actividad; ese es el aspecto que, a mi juicio, debemos seguir analizando de manera más fina y precisa.

SEÑOR POSADA.- Creo que está particularmente claro cuál es el objetivo de la modificación que se propone en la norma planteada por el Poder Ejecutivo. Esa preocupación es claramente compartible en el seno de la Comisión, y de las manifestaciones vertidas se desprende que también por la Cámara de Zonas Francas.

El tema, en todo caso, debería enfocarse, precisamente, en establecer la actividad sustantiva, principal, en zona franca. Tenemos claro esa era la preocupación que la norma propuesta por el Poder Ejecutivo, tal como está planteada, deja dudas que van a dar lugar a situaciones no deseables, ya que por algo se propuso y se aprobó el artículo 102.

Comparto la idea de que la propuesta realizada nos pone en el camino adecuado, pero advierto como aquí se ha dicho que la decisión final siempre va a ser administrativa; y como siempre será así, me parece que además de establecer en la norma la referencia a la actividad principal, también debemos facultar al Poder Ejecutivo para que por vía reglamentaria establezca los indicadores que tendrá en cuenta a los efectos de definir dicha actividad. De lo contrario, vamos a entrar en un camino de casuísticas y creo que eso es lo que debemos evitar. Por eso creo que la mejor solución es hacer referencia a la actividad principal o parcial, y facultar al Poder Ejecutivo para que por vía reglamentaria establezca los parámetros o los indicadores que tomará en cuenta a los efectos de definir esa actividad como sustantiva.

SEÑOR GANDINI.- Creo que todos estamos de acuerdo en que es muy difícil por no decir imposible establecer en la ley los elementos que definan qué tipos de actividad se pueden realizar en el exterior. Por lo tanto, lo que hizo el Poder Ejecutivo fue definir una redacción que aclaraba un poco los malentendidos o los desencuentros de la redacción original, pero al derogar ese artículo creo que la interpretación es que no se puede hacer nada en el exterior. Yo creo que esa es una opción. Como no se puede definir claramente, para que no nos embromen hacemos una redacción en la que no decimos las cosas claramente, pero el resultado final será que no se puede hacer nada.

En la opción que se nos está proponiendo se establece una formulación genérica y se deja en manos del Poder Ejecutivo la definición de lo que se puede hacer o no; personalmente, yo prefiero la discrecionalidad del jerarca a la negativa. Si no existe la opción de redactar taxativa y precisamente qué se puede hacer y qué no, prefiero que el jerarca, la Administración, de manera fundada, pueda decidirlo, antes de que se impida todo.

Por otra parte, no comparto la idea de que se pueda hacer solo lo principal porque creo que eso no respeta la realidad. Si una empresa como decía el doctor Dovat tiene doscientos empleados en el exterior y realiza su principal actividad fuera del país, pero decide tener aquí una actividad accesoria, secundaria, complementaria, empleando a veinte personas y desarrollando una actividad real ¿por qué no se lo voy a permitir? Eso al país le sirve; yo prefiero que se instale ahí a que no se instale en ningún lado. En realidad, lo importante no es saber si esa actividad es principal o accesoria, sino si es real o puramente de papel. Lo que hay que tener claro es si dicha empresa viene a utilizar la normativa del país para especular sobre ella y generar ganancias sin pagar impuestos como sucede con los pases de los jugadores de fútbol o si viene a dejar algo en este país. Si un empresario tiene una gran empresa en Japón y aquí desarrolla una actividad complementaria, a mí me sirve, aunque la principal la realice afuera. Por algo vino a emprender esa actividad aquí: porque le conviene, y a nosotros también nos conviene. Por lo tanto, yo no establecería que debe realizarse aquí la actividad principal, sino que se debe llevar a cabo una actividad aquí y que se pueden tener otras en el exterior. Creo que la redacción propuesta por la Cámara de Zonas Francas recoge ese concepto. Estoy de acuerdo en que deja en manos de la Administración la resolución final y que dicha resolución será discrecional del jerarca, ya que este podrá establecer en determinado caso, por ejemplo, que la actividad que se llevará a cabo en el país es tan pequeña que no reúne los requisitos que dispone la ley madre y no otorgar la autorización. En ese caso, el usuario podrá decir que no comparte esa opinión, por lo que se generará un litigio o un desencuentro, pero prefiero esa discrecionalidad en manos de un jerarca porque confío en que pensará en los intereses del país, que decir algo que, por las dudas, termine cerrando toda otra posibilidad.

Por lo tanto, comparto una redacción de esta naturaleza e intentaremos que así lo entienda el Poder Ejecutivo; si este comprende que con esta redacción siempre tendrá la llave, creo que está salvada la situación.

SEÑOR COSTA.- Todo lo que hemos escuchado es lo que nosotros pensamos. Lo que nosotros queremos evitar son las sociedades de papel, las sociedades "holding", entidades que se utilicen para fines que desprestigien al país y a la zona franca.

Como le dijimos al Poder Ejecutivo, nosotros queremos que se fortalezcan las zonas francas, porque de esta manera se prestigia el país, el sistema y el inversor. A nosotros no nos gusta estar en listas, que nos miren mal y compartimos todo lo que se ha manifestado. Por lo tanto, todos sabemos muy bien lo que no queremos.

También sabemos lo que queremos, que es lo que le dijimos a ustedes y lo que ha dicho el Poder Ejecutivo. De hecho, el Poder Ejecutivo a través del Decreto Nº 344 de 2010 definió las actividades sustantivas, porque exigió empleo y espacio. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo ya lo hizo.

En la redacción que propusimos creo se podría incluir, con lógica, "según lo establezca la reglamentación". Esto, de alguna manera, va a dar el marco legal al Decreto Nº 344. Y además de la reglamentación de la que habló el señor Diputado Gandini se mantiene la llave final, que es la aprobación o no del contrato de usuario. Yo creo que en ese aspecto, desgraciadamente, el área de zona franca corre los riesgos que mencionó el señor Diputado Gandini: ante la duda se dice que no. Pero yo quiero que ante la duda se diga que sí y que si se hace algo mal se apliquen las sanciones correspondientes. Pero así como en el régimen de inversiones el Poder Ejecutivo confió en un sistema de buena fe, nosotros también estamos apostando a eso. Lo que queremos es que ante la duda la norma sea permisiva con límites, y si se incumple lo establecido por el Poder Ejecutivo, que se apliquen las sanciones correspondientes, ya que, a nuestro juicio, la ley de zonas francas otorga el marco legal adecuado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda agradece la presencia de la delegación y los aportes que han realizado. Obviamente, tal como se ha dicho, sus manifestaciones y las consultas que haremos al Poder Ejecutivo nos permitirán alcanzar una resolución en este sentido.

SEÑOR GANDINI.- Solicito que se reparta la propuesta formulada por la Cámara de Zonas Francas en forma escrita.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará.

(Se retiran de Sala las autoridades de la Cámara de Zonas Francas)

SEÑOR PRESIDENTE.- La delegación del Ministerio de Economía y Finanzas por razones de trabajo no podrá asistir en el día de hoy. Si no hay inconvenientes, esta Presidencia hará las gestiones del caso para tratar de concretar su visita antes del próximo miércoles.

SEÑOR ASTI.- Me acaban de comunicar que la reunión que está teniendo la Asesoría Tributaria se prorrogará hasta la hora 12 y 30; tenemos la posibilidad de hacer un intermedio hasta esa hora, si los demás miembros de la Comisión pueden.

(Diálogos)

—— Me parece correcto que se haga llegar al Ministerio la propuesta de la Cámara de Zonas Francas, además de las intervenciones realizadas en Sala. Como decía el señor Diputado Posada, se podría complementar la propuesta de la Cámara de Zonas Francas con una autorización específica al Poder Ejecutivo para que reglamente esto. ¿Por qué digo esto? Precisamente por lo que pasó con el artículo 102: cuando el Poder Ejecutivo intentaba limitar la posibilidad de tener actividades en el exterior, se decía que la ley no ponía ninguna limitación, por lo que el Poder Ejecutivo no podía limitar lo que la ley no autorizaba. Entonces, podríamos avanzar si establecemos la facultad que determine esa parcialidad a que se refiere el texto de la Cámara de Zonas Francas.

La idea sería hacer llegar al Poder Ejecutivo esta propuesta a fin de que cuando se realice la reunión con la Comisión conozcan el texto alternativo al que estamos manejando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo señalado informalmente, no hay posibilidades de que esta Comisión se vuelva a reunir después de la hora 12 y 30. Por lo tanto, se remitirá al Poder Ejecutivo la versión taquigráfica de la sesión del día de hoy y el texto aditivo que nos propone la Cámara de Zonas Francas, solicitando su comparecencia el próximo miércoles para redondear este asunto y definir la aprobación del texto.

(Apoyados)

SEÑOR GANDINI.- Quisiera saber si hay novedades respecto de la comparecencia en Comisión del Director de Casinos y del Secretario de la Presidencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me dice Secretaría que se concretó la visita del Director de Casinos para el día 29 de junio. Respecto del Secretario de la Presidencia, el Presidente de la Comisión está coordinando con él el momento en que pueda comparecer.

SEÑOR ASTI.- Pedí a Secretaría que distribuyera el proyecto de ley aprobado por el Senado sobre el relacionamiento de los contribuyentes con la Administración tributaria. Es un proyecto que establece mejores condiciones para el relacionamiento y favorece a los contribuyentes. Este proyecto ha sido aprobado por el Senado por una amplia mayoría; no puedo decir que se haya aprobado por unanimidad.

Teniendo en cuenta el régimen de trabajo que hemos establecido, deberíamos incorporar este proyecto ya que sería interesante que se aprobara en el menor lapso posible, dado que va en favor de los contribuyentes. De esa manera, podríamos dar cumplimiento a la parte simpática de nuestra actividad. Habría que ver cómo las bancadas deciden estudiar este proyecto y darle un tratamiento rápido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que redondear el tratamiento del proyecto relativo a zonas francas el miércoles próximo con la comparecencia del Poder Ejecutivo, y habría voluntad de resolverlo ese mismo día.

Hay otra propuesta respecto de tratar el proyecto relativo al relacionamiento de los contribuyentes con la Administración tributaria, que fue distribuido. Habría que ver si las bancadas tienen la posibilidad de asistir el miércoles próximo con disposición de tratarlo. Reitero que esta iniciativa ya cuenta con media sanción.

SEÑOR ABDALA.- Me consta que hay algunas visitas proyectadas a los efectos de pronunciarse sobre esa iniciativa. Por ejemplo, la contadora Domínguez, Directora del BPS en representanción del sector empresarial, está interesada en venir a opinar; en la sesión pasada se dejó una constancia al respecto. Hago mención a esto porque si todavía no llegó un pedido formal, va a llegar, y sería bueno que lo fuéramos previendo.

SEÑOR POSADA.- Sería bueno aprovechar la venida de los representantes de la Asesoría Tributaria para hablar de este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, el miércoles que viene, como comparecerá una delegación del Ministerio de Economía y Finanzas por el tema de zonas francas, aprovecharemos la oportunidad para que también se refieran a este otro proyecto.

En la medida en que este asunto involucra a actores de carácter social que pueden tener opinión sobre el punto, y que nos interesa recibir, podríamos convocar a la contadora Elvira Domínguez, representante de los empresarios en el Directorio del BPS.

Se levanta la reunión.